



KEBIJAKAN HUKUM PIDANA PENANGGULANGAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA SEMARANG

Adrianus Terry Febriken*, Nur Rochaeti, Endah Sri Astuti
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail : vebriken@gmail.com

Abstrak

Gelandangan dan Pengemis merupakan orang-orang yang terasing dari kehidupan ekonomi, sosial dan politik kota. Keberadaan mereka dianggap sebagai sumber persoalan kota. Faktor seperti kemiskinan, rendahnya pendidikan, terbatasnya pengetahuan/ keterampilan, terbatasnya fisik/kesehatan, pengaruh pola pikir/ budaya masyarakat, urbanisasi, terbatasnya/ ketiadaan lapangan pekerjaan dan sebagiannya yang akhirnya banyak diantara anggota masyarakat demi mempertahankan hidupnya tinggal secara menggelandang. Untuk mencegah kenaikan jumlah angka gelandangan dan pengemis di Kota Semarang perlu di upayakan usaha penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Semarang tanpa mengesampingkan hak-hak sipil para gelandangan dan pengemis.

Kata Kunci: Kebijakan, Hukum Pidana, Penanggulangan, Gelandangan dan Pengemis.

Abstract

Beggars are homeless and people who are alienated from the life of the economic, social and political city. Their presence is considered as a source of problems of the city. Factors such as poverty, lack of education, lack of knowledge / skills, limited physical / health, influence the mindset / culture, urbanization, limited / lack of jobs and some were eventually many of the community members in order to maintain his life living in the streets. To prevent the increase in total number of homeless and beggars in the city of Semarang need strived efforts to address the homeless and beggars in the city of Semarang without prejudice to the civil rights of the homeless and beggars.

Keywords : Policy, Criminal Law, Poverty, Homeless and Beggars

I. PENDAHULUAN

Penanggulangan non-penal, baik dengan pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*) maupun mempengaruhi pandangan dengan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat media massa (*influencing views of society on crime and punishment*) sebenarnya mempunyai peranan strategis sebagai preventif untuk mencegah orang menjadi gelandangan/ pengemis.

Sifatnya yang mencegah, penanggulangan non-penal seyogyanya memperhatikan berbagai aspek social-psikologis yang menjadi faktor kondusif penyebab orang menjadi gelandangan/ pengemis. Salah satu bentuk pencegahan non-penal adalah dengan memberikan pemahaman kepada masyarakat akan pelanggaran menjadi gelandangan/ pengemis akibat-akibat dan konsekuensinya. Secara umum dalam hukum positif Indonesia, kegiatan

pergelandangan dan pengemisannya tersebut ternyata dikualifikasikan sebagai suatu tindak pidana yaitu sebagai pelanggaran (*overtredingen*) di bidang ketertiban umum sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 504 dan 505 KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana). Khusus untuk di Kota Semarang mengenai larangan kegiatan pergelandangan dan pengemisannya termasuk ketentuan pidananya tersebut diatur pula dalam Peraturan Daerah No.5 Tahun 2014. Pasal 504 KUHP menegaskan sebagai berikut:

1. Barang siapa mengemis ditempat umum, diancam, karena melakukan pengemisannya, dengan pidana kurungan selama-lamanya enam minggu;
2. Pengemisannya yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan.¹

Selanjutnya, ketentuan Pasal 505 KUHP menegaskan sebagai berikut:

1. Barang siapa bergelandangan tanpa pencaharian, diancam, karena

melakukan pergelandangan, dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan;

2. Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.²

Kegiatan mengemis dan menggelandang menurut hukum adalah dilarang dan merupakan suatu tindak pidana yang patut dihukum. Sanksi pidana secara umum untuk kegiatan pergelandangan dan pengemisannya diatur dalam KUHP, namun Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah (Perda) dapat pula menetapkan peraturan soal larangan tersebut.

Secara substansi, ketentuan hukum pidana bagi gelandangan dan pengemis tetap diperlukan dalam rangka menanggulangi permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Semarang. Idealnya dengan adanya ketentuan Hukum Pidana tersebut sesuai dengan fungsi hukum sebagai sarana untuk mengarahkan dan membina masyarakat (*law as a tool of social engineering*)³, maka hal tersebut seharusnya dapat mempengaruhi

¹ Moeljatno. KUHP = Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Cet. ke-30, Bumi Aksara, Jakarta. 2012, halaman. 184.

² *Ibid* hlm 184

³ Otje Salman, dan Anton F. Susanto, 2004, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*. Ed. Ke-2 Cet. ke-1, Alumni, Bandung 2004, halaman. 33 – 35.

pola perilaku masyarakat dan membuat masyarakat itu tidak memilih untuk melakukan kegiatan sebagai gelandangan dan pengemis. Merujuk dari beberapa pernyataan dalam bidang olahraga, maka dalam penelitian ini yang menjadi rumusan masalah yang akan di teliti adalah:

1. Bagaimana kebijakan formulasi ketentuan hukum pidana dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Semarang?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi pendukung dan penghambat penegakan hukum pidana terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Semarang?

II. METODE

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.⁴ Mengkaji mengenai penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Semarang dalam perspektif hukum pidana. Penelitian ilmu hukum dengan aspek empiris, hukum dikonsepsikan sebagai suatu gejala empiris yang dapat diamati di dalam

⁴ Abdulkadir Muhammad, “*Hukum dan Penelitian Hukum*”, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm 134

kehidupan nyata⁵. Menurut pendapat Bambang Sunggono, maka jenis penelitian ini disebut juga sebagai penelitian hukum non-doktrinal (*socio-legal research*) yang mana penekanannya adalah pada *studi law in Process*⁶. Data sekunder dalam penelitian ini digunakan sebagai data awal untuk kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan. Penelitian hukum empiris tetap mengacu pada premis normatif dimana definisi operasionalnya dapat diambil dari peraturan perundang-undangan untuk selanjutnya melihat pelaksanaan atau kenyataannya yang ada di lapangan (*Das Solen dengan Das Sein*). Pendekatan masalah merupakan proses pemecahan atau penyelesaian masalah melalui tahap-tahap yang telah ditentukan sehingga mencapai tujuan penelitian⁷.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kebijakan Formulasi Penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Semarang

⁵ Program Studi Magister (S2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Udayana, Op.cit, h. 53.

⁶ Bambang Sunggono, 2006, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ed. 1 Cet. ke-8, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, h. 102-103

⁷ Abdulkadir Muhammad. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra aditya bakti. Bandung. 2004 Hlm:112

1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Dasar hukum atau pedoman dalam pelaksanaan penegakan hukum pidana terhadap gelandangan dan pengemis di Indonesia adalah diatur dalam ketentuan Pasal 504, Pasal 505 KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana).

Pasal 504 KUHP menegaskan larangan kegiatan pengemis atau memintaminta di tempat umum sebagai berikut:

- a. Barang siapa mengemis di tempat umum, diancam, karena melakukan pengemis, dengan pidana kurungan selama-lamanya enam minggu;
- b. Pengemis yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan.

Berikutnya, ketentuan Pasal 505 KUHP menegaskan tentang larangan kegiatan pergelandangan sebagai berikut:

- a. Barang siapa bergelandangan tanpa pencaharian, diancam, karena melakukan pergelandangan, dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan;

- b. Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.

Berdasarkan Pasal 504 tindakan mengemis atau meminta sedekah di tempat umum dapat dikenakan pidana kurungan 6 minggu dan kegiatan pengemis yang dilakukan oleh 3(tiga) atau lebih yang berumur enam belas tahun ke atas dapat dikenakan sanksi kurungan 3 bulan. Sanksi ini di berikan kepada setiap masyarakat yang memanfaatkan keadaan tertentu (rasa iba/ kasihan terhadap sesama) untuk keuntungan pribadi dan di lakukan berulang kali sehingga menjadi suatu kegiatan rutin dapat di kenakan sanksi kurungan untuk memberi efek jera. Tindakan pengemis yang dilakukan di tempat umum sudah memberikan rasa tidak nyaman dan aman pada masyarakat, bila tidak memberikan sedekah maka para pengemis tersebut melakukan teror verbal supaya masyarakat mau memberikan sedekah sehingga meresahkan masyarakat. Perlu lah pemerintah untuk segera mengatasi masalah sosial yang terjadi di banyak tempat umum. Begitupula dengan tindakan pergelandangan yang tertera pada Pasal 505 yang

dimana membahas kegiatan pergelandangan yang dilakukan oleh masyarakat karena tidak adanya kegiatan mata pencaharian dapat dikenakan sanksi pidana kurungan.

2. Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Undang Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial Bab I membahas Ketentuan Umum yang membicarakan mengenai pengertian kesejahteraan sosial, pelaku dan penyelenggaraannya, tenaganya, lembaganya, pekerja sosial profesional, relawan sosial, rehabilitasi, perlindungan, pemberdayaan, dan jaminan sosial, serta disebutkan juga mengenai pengertian warga negara, pemerintah pusat, daerah dan menteri yang sering dipakai dalam redaksi undang-undang ini. Bab II mengenai Asas dan Tujuan dibahas asas kesejahteraan sosial yang terdapat 10 aspek, yang terdiri dari kesetiakawanan; keadilan; kemanfaatan; keterpaduan; kemitraan; keterbukaan; akuntabilitas; partisipasi; profesionalitas; dan keberlanjutan. Asas ini dijelaskan kembali dalam bagian penjelasan tambahan lembaran negara nomor 4967. Tujuan penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam undang-undang ini fokus padataraf kesejahteraan, fungsi sosial

(pengembangan dan peningkatan kualitas diri), ketahanan sosial, tanggung jawab sosial, kemampuan masyarakat dan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Berkaitan dengan yang terakhir ini, di Bab III dijelaskan lebih jauh mengenai penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang menjadi tanggung jawab negara, tujuannya, kriteria masalah yang menjadi prioritas, dan jenisnya. Di bagian berikutnya, dijelaskan mengenai jenis penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang disebut sebelumnya. Terdiri dari rehabilitasi sosial, jaminan sosial (termasuk asuransi), pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial termasuk bantuan sosial, advokasi sosial dan bantuan hukum.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis membagi jenis upaya - upaya penanggulangan yaitu berupa upaya preventif, represif, dan rehabilitasi yang bertujuan untuk menekan perkembangan gelandangan dan pengemis serta mengupayakan gelandangan dan pengemis kembali menjadi anggota masyarakat yang mempunyai penghidupan

yang layak. maka akan membuat permasalahan gelandangan dan pengemis di wilayah Kota Semarang dapat ditanggulangi secara lebih efektif dan mendapatkan hasil yang maksimal sesuai dengan diharapkan pemerintah daerah, aparat penegak hukum dan masyarakat. PP tersebut upaya penanggulangan gelandangan dan pengemis sudah tidak menggunakan peraturan pidana melainkan menggunakan peraturan yang memiliki sanksi bersifat tindakan.

4. Peraturan Kepala Polisi Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis

Peraturan yang mengatur mengenai usaha untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis terdapat dalam pasal 4,5 dan 7.

Pasal 4

Tindakan preventif dilaksanakan untuk mencegah atau mengurangi timbulnya masalah Gelandangan, Pengemis, dan Gepeng di lingkungan masyarakat.

Pasal 5

(1) Kegiatan tindakan preventif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dilaksanakan dengan cara antara lain: a. penyuluhan; b. bimbingan sosial; dan c. pembinaan sosial.

(2) Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikoordinasikan dengan instansi terkait pada tingkatan masing-masing dan tokoh organisasi sosial kemasyarakatan setempat sesuai peraturan perundang-undangan.

Upaya preventif yang di maksud dalam Perkapolri No 14 Th 2007 memiliki makna sama dengan PP No.31 Th 1980, dengan tujuan untuk mencegah berkembangnya dan mengurangi gelandangan dan pengemis yang khususnya berda di Kota Semarang dengan upaya-upaya penyuluhan, bimbingan sosial dan pembinaan sosial. Usaha preventif dilakukan dengan Instansi terkait pada tingkatan masing-masing dan organisasi sosial kemasyarakatan sesuai peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 4 dan 5 mengenai tindakan terhadap pencegahan gelandangan dan pengemis, polisi tidak memiliki kewenangan dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis. Lembaga yang memiliki kewenangan didalam penanggulangan gelandangan dan pengemis ada Satuan Polisi Pamong Praja, Lembaga ini di bawah pengawasan Kepala Daerah Kota Semarang.

5. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 15 Tahun 2014

Peraturan-peraturan tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis pada umumnya menitik beratkan pada gelandangan dan pengemis, lain halnya dengan Perda Kota Semarang No 15 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa masyarakat yang memberikan sedekah kepada pengemis dapat dikenakan sanksi. Sanksi yang diberikan berupa denda dan kurungan. Pasal yang mengatur peraturan ini adalah Pasal 24 dan 30, Adanya larangan memberi uang atau barang kepada anak jalanan, gelandangan dan pengemis ditempat umum. Bila kedapatan melanggar peraturan tersebut dapat dikenakan sanksi berupa denda Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) dan kurungan 3 bulan.

B.Faktor Pendukung Dan Faktor Penghambat Penegakan Hukum Pidana Terhadap Gelandangan dan Pengemis Di Kota Semarang

1. Faktor pendukung pelaksanaan penegakan hukum pidana dalam rangka penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Semarang tersebut adalah sebagai berikut:

a. Struktur Hukum (*legal structure*)

Struktur hukum ini merupakan faktor pendukung pelaksanaan penegakan hukum pidana terhadap gelandangan pengemis di Kota Semarang. Bagian dari

faktor struktur hukum yang merupakan faktor pendukung adalah berkaitan dengan sarana/fasilitas penunjang penegakan hukum pidana terhadap gelandangan pengemis.

Menurut Bapak Hendro Kusumanegara, S.E., Kepala Bidang (Kabid) Penyelidikan dan Penyidikan pada Bidang Penegakan Peraturan Perundang Undangan, Kantor Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Semarang (wawancara dilakukan pada hari Selasa, tanggal 20 Mei 2016) sebenarnya sarana dan fasilitas penegakan hukum pidana yang dimiliki Satpol PP Kota Semarang cukup memadai. Sarana dan fasilitas berupa mobil patroli, Handy Talky (HT), senjata pengamanan yang cukup dan ditunjang dengan jumlah petugas/aparat Satpol PP Kota Semarang yang cukup pula dapat menjadi modal pendukung pelaksanaan penegakan hukum pidana terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Semarang. Dukungan sarana dan fasilitas ini sejalan atau berbanding lurus dengan hasil penertiban yang telah dilakukan selama ini yaitu banyaknya gelandangan dan pengemis yang terjaring razia yang selama

5 tahun terakhir adalah sejumlah 1144 orang (seribu seratus empat puluh empat orang).

b. Substansi Hukum (*legal substance*)

Terkait hal ini tidak ada asas-asas hukum yang dilanggar oleh ketentuan Pasal 504, Pasal 505 KUHP dan Pasal 24 Peraturan Daerah Nomor 30 Tahun 2014 Kota Semarang. Selama ini memang masih ada perdebatan mengenai eksistensi ketentuan pidana bagi gelandangan dan pengemis yang diatur dalam KUHP maupun Perda Kota Semarang tersebut diatas karena dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 34 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUDNRI 1945) yang menegaskan “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”, namun menurut peneliti ketentuan Pasal 34 UUDNRI 1945 tersebut tidaklah dapat dijadikan dasar atau alasan hukum untuk melakukan pembiaran maupun meniadakan tindakan tegas negara dalam menanggulangi masalah gelandangan dan pengemis tersebut. Demi mewujudkan ketertiban umum, memberikan rasa aman dan tenteram bagi masyarakat luas, maka sangat beralasan apabila

diperlukan upaya penanggulangan yang lebih serius terhadap permasalahan gelandangan dan pengemis ini mulai dari yang sifatnya preventif sampai dengan upaya-upaya yang sifatnya represif melalui penegakan hukum pidana yaitu dengan penegakan ketentuan Pasal 504, Pasal 505 KUHP dan Pasal 4 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 Kota Semarang.

c. Budaya Hukum (*culture legal*)

Pembahasan tentang faktor ini lebih cenderung mengarah ke penghambat penegakan oleh aparat hukum, dikarenakan budaya masyarakat bahwa bila memberikan santunan (sedekah) adalah perbuatan ibadah yang di ajarkan oleh agama-agama yang di akui di Indonesia. Sehingga rasa iba terhadap sesama muncul dan ingin berpartisipasi dengan memberikan santunan (sedekah).

2. **Faktor-Faktor Penghambat Penegakan Hukum Pidana Terhadap Gelandangan dan Pengemis di Kota Semarang**

Dikaji dan dianalisis berdasarkan Teori Sistem Hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman maupun uraian tentang faktor-faktor yang

mempengaruhi penegakan hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto mengenai faktor hukumnya sendiri; faktor penegak hukum; faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegak hukum; faktor masyarakat; dan faktor budaya. Kemudian dikaitkan dengan hasil penelitian yang telah peneliti lakukan, maka dapat diketahui mengenai faktor-faktor penghambat pelaksanaan penegakan hukum pidana dalam rangka penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Semarang tersebut, sebagai berikut:

a. Struktur Hukum (*legal structure*)

Sebagaimana yang telah peneliti uraikan diatas bahwa pembahasan mengenai faktor *legal structure* (Struktur Hukum Hukum) ini adalah lebih menekankan pada aspek lembaga/ aparat penegak hukum beserta kinerjanya dan juga sarana/ fasilitas pendukung yang dalam lingkup ini adalah jelas yang terkait dengan pelaksanaan penegakan hukum pidana terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Semarang.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa selama ini aparat penegak hukum terkait yaitu aparat Polresta Semarang yang bertugas dan berwenang

untuk menegakkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), begitu pula Satpol PP Kota Semarang yang bertugas dan berwenang untuk menegakkan Peraturan Daerah Kota Semarang (Perda Kota Semarang) ternyata belum menunjukkan kinerja maksimal dalam proses penegakan hukum pidana guna menanggulangi permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Semarang. Ini berarti tugas dan fungsi sebagai aparat penegak hukum tersebut belum dilaksanakan dengan baik.

Kelemahan tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan penegakan hukum pidana terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Semarang masih menemui hambatan sehingga belum berjalan dengan maksimal. Faktor-faktor yang menyebabkan kurang maksimalnya peranan dan kinerja aparat Polresta Semarang tersebut adalah karena:

1) Terbatasnya jumlah personil aparat Polresta Semarang (faktor SDM);

2) Luasnya ruang lingkup tugas penegakan hukum yang disertai dengan kompleksnya permasalahan hukum di Kota Semarang; dan

3) Selama ini permasalahan gelandangan

dan pengemis sudah ditangani oleh pihak Satpol PP Kota Semarang.

Berkaitan dengan kurang maksimalnya peranan Satpol PP Kota Semarang dalam pelaksanaan penegakan hukum pidana terhadap gelandangan pengemis adalah lebih disebabkan oleh kebijakan yang diambil oleh Satpol PP Kota Semarang yang ternyata lebih mengutamakan upaya persuasif dan karena alasan kemanusiaan/ belas kasihan aparat penegak hukum pada Pemerintah Kota Semarang ini meniadakan proses pelimpahan dan persidangan ke Pengadilan Negeri Semarang.

Apapun alasannya upaya represif yang sudah dilakukan oleh aparat penegak hukum selama ini berupa operasi/razia dan penampungan sementara untuk diseleksi yang merupakan bagian dari proses/tahapan penegakan hukum pidana terhadap gelandangan dan pengemis tersebut patut kita apresiasi dan tetap dihargai. Penegakan hukum pidana yang belum tuntas atau belum dilakukan sepenuhnya tersebut setidaknya-tidaknya masih memberikan harapan dan gambaran bahwa ketentuan pidana bagi kegiatan pergelandangan dan pengemisan yang diatur

dalam KUHP maupun Perda Kota Semarang masih dilaksanakan dan tetap diperlukan dalam rangka mewujudkan ketertiban umum di kehidupan masyarakat Kota Semarang.

Penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Semarang tetap menjunjung atau memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan, namun dalam konteks negara hukum adanya peniadaan atau pengesampingan proses hukum berupa pelimpahan dan sidang tindak pidana ringan bagi pelanggar ketentuan KUHP maupun Perda Kota Semarang tentang pergelandangan dan pengemisan tersebut jelas kurang tepat karena tidak mencerminkan upaya penegakan hukum yang tegas dan konsekuen. Melihat realita mengenai jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Semarang yang masih tetap tinggi setiap tahunnya, maka sudah sepatutnya upaya penegakan hukum pidana yang dilakukan secara tuntas, setiap tahapannya dilaksanakan oleh aparat penegak hukum dan menjadi senjata pamungkas (*ultimum remidium*) dalam rangka penanggulangan permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Semarang. Penerapan

sanksi pidana harus tetap dilakukan secara selektif dan hati-hati khususnya terhadap para gelandangan pengemis kambuhan yang sudah berkali-kali terjaring razia melakukan kegiatan pergelandangan dan pengemisan di Kota Semarang.

Berdasarkan uraian diatas dapat diketahui bahwa faktor struktur hukum yaitu kinerja aparat penegak hukum masih menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan penegakan hukum pidana terhadap gelandangan pengemis di Kota Semarang. Kedepannya diperlukan adanya evaluasi dan perbaikan kinerja dari aparat penegak hukum yaitu aparat Polresta Denpasar dan Satpol PP Kota Semarang.

Selanjutnya, mengenai sarana/ fasilitas penunjang penegakan hukum pidana terhadap gelandangan pengemis, menurut Bapak Hendro Kusumanegara, S.E., Kepala Seksi (Kasi) Penyelidikan dan Penyidikan pada Bidang Penegakan Peraturan Perundang Undangan, Kantor Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Semarang (wawancara dilakukan pada hari Selasa, tanggal 20 Mei 2016) hal ini masih terdapat kelemahan atau kekurangan yang mana dapat

menghambat penegakan hukum pidana terhadap gelandangan pengemis di Kota Semarang. Faktor penghambat dimaksud adalah Pemerintah Kota Semarang belum mempunyai panti rehabilitasi/ panti sosial dan tenaga ahli yang representatif bagi gelandangan pengemis. Hambatan-hambatan diatas adalah permasalahan klasik yang sudah sejak lama berlangsung dan perlu dicarikan solusi/ pemecahannya bersama oleh semua pihak baik pemerintah, aparat penegak hukum maupun masyarakat.

Panti rehabilitasi/ panti sosial sangat diperlukan dalam rangka penanggulangan gelandangan pengemis secara menyeluruh yang berfungsi untuk memperbaiki sikap mental, pemberian pembinaan secara jasmani dan rohani sehingga kedepannya para gelandangan pengemis tidak mengulangi lagi melakukan kegiatan pergelandangan dan pengemisan di tempat-tempat umum dan dibarengi dengan adanya tenaga ahli yang cakap dalam membantu para gelandangan dan pengemis untuk memiliki skill/kreatifitas kerajinan tangan untuk memulai

kegiatan usaha yang mandiri.

b. Substansi Hukum (*legal substance*)

Faktor substansi hukum (*legal substance*) ini adalah tentang faktor hukum atau peraturan itu sendiri. Menurut hukum positif di Indonesia kegiatan pergelandangan dan pengemisan di tempat umum yang dilakukan gelandangan dan pengemis dikualifikasikan sebagai suatu tindak pidana yaitu sebagai pelanggaran (*overtredingen*) di bidang ketertiban umum sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 504, Pasal 505 KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), dan secara khusus untuk di Kota Semarang mengenai ketentuan pidana tersebut diatur pula dalam Peraturan Daerah Kota Semarang.

Pasal 504 KUHP menegaskan larangan kegiatan pengemisan atau meminta minta di tempat umum sebagai berikut:

1) Barang siapa mengemis di tempat umum, diancam, karena melakukan pengemisan, dengan pidana kurungan selama-lamanya enam minggu;

2) Pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan kurungan paling lama tiga bulan.

Berikutnya, ketentuan Pasal 505 KUHP menegaskan tentang larangan kegiatan pergelandangan sebagai berikut:

1) Barang siapa bergelandangan tanpa pencaharian, diancam, karena melakukan pergelandangan, dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan;

2) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang umurnya di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.

Selanjutnya, ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (1) Perda Nomor 5 Tahun 2014 menegaskan sebagai berikut:

Pasal 24 ayat (1)

Setiap orang dilarang memberikan uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di jalan-jalan umum dan/atau *traffic light*.

Pasal 30 ayat (1)

Bagi orang yang melakukan pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 1.000.000,00. (Satu Juta Rupiah).

Mengacu pada ketentuan hukum pidana tersebut diatas, maka kegiatan pergelandangan dan pengemisan yang dilakukan oleh para gelandangan dan pengemis di wilayah Kota Semarang dapat diproses secara hukum dan dikenakan sanksi pidana.

Menurut Soerjono Soekanto, gangguan/hambatan terhadap penegakan hukum yang berasal dari faktor substansi hukum (*legal substance*) ini adalah dapat disebabkan karena:

- 1) Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang;
- 2) Ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya⁸.

Perlu segera dilakukan terobosan hukum dengan melakukan pembaharuan hukum pidana yaitu jenis sanksi pidana terhadap gelandangan pengemis dalam ketentuan KUHP dan Perda Kota Semarang tersebut ditambah dengan sanksi rehabilitasi sehingga terhadap para gelandangan dan pengemis yang terbukti melanggar ketentuan KUHP dan Perda Kota

Semarang dapat dilakukan upaya penanggulangan yang lebih komprehensif yang tidak hanya memberikan efek jera, akan tetapi pula dapat memperbaiki dan membina gelandangan pengemis tersebut agar tidak lagi menggelandang dan mengemis.

c. Budaya Hukum (*legal culture*)

Pembahasan tentang faktor ini adalah sangat terkait dengan faktor masyarakat yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, dan faktor kebudayaan yaitu mencakup nilai-nilai yang tumbuh dan hidup dalam kehidupan masyarakat mengenai apa yang dianggap baik (sehingga diikuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari)⁹.

Budaya masyarakat kita sangat kental dengan nilai-nilai kemanusiaan dan persaudaraan. Budaya masyarakat menghendaki setiap anggotanya agar mengasihi sesama dan memberikan pertolongan kepada yang tidak mampu. Nilai-nilai ini menyebabkan adanya anggota masyarakat yang bersimpati kepada gelandangan dan pengemis dengan memberikan uang

⁸ Soerjono Soekanto. *Ibid*, h. 17.

⁹ Soejono Soekanto. *Ibid*, h. 60.

atau makanan. Kondisi seperti ini akan semakin mudah kita lihat pada saat hari-hari besar keagamaan dimana banyak anggota masyarakat kita termasuk di Kota Semarang memanfaatkan waktu tersebut untuk berbuat kebaikan dengan cara berbagi atau memberi sesuatu kepada mereka yang tidak mampu.

Masyarakat memberikan sedekah dengan tujuan kasihan/ merasa iba tentu membuat semakin subur atau menjamurnya gelandangan dan pengemis dan mendorong mereka untuk datang ke Kota Semarang. Memberikan sesuatu kepada gelandangan dan pengemis ini sangatlah tidak mendidik dan akan membuat mental gelandangan pengemis menjadi pemalas.

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut, maka idealnya masyarakat harus ikut berperan serta dalam pelaksanaan penegakan hukum.

Masih ada masyarakat memberi kepada gelandangan pengemis tersebut diatas ternyata di Kota Semarang juga ada

anggota masyarakatnya yang masih bersikap acuh tak acuh dan terkesan tidak peduli dengan kondisi di sekitar karenanya membuat masyarakat tidak peduli lagi dengan keberadaan gelandangan dan pengemis. Selain itu, masyarakat Kota Semarang cenderung kurang mempunyai inisiatif yang lebih untuk melaporkan ke aparat/petugas terkait dengan keberadaan gelandangan pengemis di lingkungan sekitar mereka sehingga timbul kesan pembiaran oleh masyarakat.

Faktor penghambat lainnya yang berasal dari faktor budaya hukum (*legal culture*) ini adalah dapat dilihat dari masih sangat lunak dan kurang tegasnya sikap mental yang ditunjukkan oleh aparat penegak hukum terhadap gelandangan dan pengemis yang terbukti melakukan kegiatan pergelandangan dan pengemis di tempat-tempat umum. Menurut peneliti sikap mental dari aparat penegak hukum diatas menunjukkan bahwa budaya hukum aparat penegak hukum tersebut masih kurang baik.

Faktor budaya dan faktor masyarakat tersebut diatas ternyata telah berperan menghambat pelaksanaan penegakan hukum pidana dalam rangka penanggulangan

gelandangan dan pengemis di Kota Semarang. Faktor-faktor ini yang justru masih mendorong hadirnya gelandangan pengemis dan membiarkan keberadaan mereka di lingkungan masyarakat Kota Semarang sehingga turut berkontribusi menyebabkan kurang efektifnya pelaksanaan penegakan hukum pidana. Faktor budaya dengan anggapan memberi orang (bersedekah) adalah merupakan salah satu kegiatan keagamaan dengan tujuan meringankan beban orang yang lebih membutuhkan.

IV. KESIMPULAN

1. Kebijakan yang berlaku di Kota Semarang mengenai Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis ada dua model sanksi yang pertama sanksi pidana dan yang kedua sanksi sosial. Ketentuan sanksi pidana diatur dalam Pasal 504 dan Pasal 505 KUHP memiliki ketentuan sanksi pidana bila terbukti melakukan kegiatan gelandangan dan pengemis di tempat umum dapat dikenakan sanksi kurungan selama 3 bulan sampai 6 bulan. Sanksi sosial yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah No 31 Tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis memberikan sanksi berupa

tindakan preventif, represif dan rehabilitatif. Gelandangan dan Pengemis yang ditempatkan pada panti sosial dibekali dengan penyuluhan ketrampilan mandiri. Ketentuan pemidanaan yang lebih khusus terdapat dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Ketentuan sanksi ditujukan pada masyarakat yang memberi sedekah berupa barang dan/atau uang pada gelandangan dan pengemis akan dikenakan sanksi denda sebesar Rp. 1.000.000,- atau kurungan selama 1 bulan, dengan diberlakukan pemberian sanksi diharapkan agar masyarakat tidak memberikan bantuan berupa sedekah kepada gelandangan dan pengemis di tempat umum. Melainkan memberikan sedekah melalui lembaga yang di kelola oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang.

2. Faktor pendukung dan penghambat penanggulangan gelandangan dan pengemis di Kota Semarang:
Faktor pendukung: ukuran dan tujuan kebijakan yang semakin jelas dan khusus membuat komunikasi antar pelaksana kebijakan menjadi lebih baik dan

terorganisir, didukung dengan sumber daya tenaga ahli yang cukup memadai. Ditambah dengan struktur birokrasi yang jelas dan dapat di akses melalui online sehingga memudahkan masyarakat untuk turut aktif dan berperan dalam pengentasan gelandangan dan pengemis..

Faktor penghambat: Masalah ekonomi, Gelandangan dan pengemis yang terjaring razia diberikan penyuluhan dan pemberian keterampilan kewirausahaan, namun setelah keluar dari panti rehabilitatif gelandangan dan pengemis tersebut tidak dapat menerapkan keterampilan yang diperoleh dari panti sosial dikarenakan keterbatasan modal serta ketentuan mendapatkan bantuan modal yang sangat sulit. Sehingga gelandangan dan pengemis yang telah keluar dari panti sosial kembali lagi ke jalanan untuk menggelandang dan mengemis kembali.

V. DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Alkotsar, Artidjo. **Advokasi Anak Jalanan**, Jakarta: Rajawali, 1984.
- Arief, Barda Nawawi. **Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana**. Bandung: PT Citra Aditya Bakti. 2002.

- _____. **Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan**, Ed. I. Cet. Ke-3, Jakarta: Kencana. 2010.
- Irawan, Dimas Dwi. **Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis**, Titik Media Publisher, 2013.
- Kartono, Kartini. **Patologi Sosial II Kenakalan Remaja**, Ed. 1, Cet. 5, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003.
- _____. **Patologi Sosial**. Jakarta: Rajawali Pers. 2014.
- Kuswarno, Engkus. **Metode Penelitian Komunikasi Contoh-Contoh Penelitian Kualitatif Dengan Pendekatan Praktis: “Manajemen Komunikasi Pengemis”**, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2008.
- Lynch. P. **Begging for Change: Homelessness and the Law**, Melbourne: Melbourne University Law Review: Vol 26. 2004.
- Moeljatno. **KUHP = Kitab Undang-Undang Hukum Pidana**, Cet. ke-30, Jakarta: Bumi Aksara. 2012.
- Mujahidin, Ahmad. **Penegakan Hukum Jangan Tersandera Pemberitaan Media**,



- Jakarta: Varia Peradilan: Tahun XXIX No. 344. 2014.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief. **Bunga Rampai Hukum Pidana**, Bandung: Alumni. 1992.
- Mulyadi, Lilik. **Kapita Selekta Hukum Pidana Kriminologi dan Victimologi**, Jakarta: Djambatan. 2004.
- Nawari, Hadari. **Metode Penelitian Bidang Sosial**, Gajah Mada University Press, 2005.
- Rahardjo, Satjipto. **Hukum dan Masyarakat, Cetakan Terakhir**, Bandung: Angkasa. 1980.
- _____. **Masalah Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis)**, Bandung: Sinar Baru 2001.
- Salman, Otje dan Susanto, Anton F. **Beberapa Aspek Sosiologi Hukum**. Ed. Ke-2 Cet. ke-1, Bandung: Alumni. 2004.
- Soekanto, Soerjono. **Pengantar Penelitian Hukum**, Jakarta: UI Press, 1986.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. **Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri**. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1994
- Sudarto. **Hukum dan Hukum Pidana**, Bandung: Alumni. 1986.
- _____. **Kapita Selekta Hukum Pidana**. Bandung: Alumni. 1986.
- PERATURAN DAN PERUNDANG-UNDANG**
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang *Kesejahteraan Sosial*.
- Peraturan Pemerintah No.31 Tahun 1980 tentang *Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis*.
- Peraturan Kepala Polisi Republik Indonesia No.14 Tahun 2007.
- Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 tentang *Pengemis, Gelandangan dan Orang Terlantar*.
- Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 15 Tahun 2015 tentang *Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis*.